

# Die geringste Abweichung

---

Benjamin Jungkind

2021-01-15T16:56:20

Am 11. Januar 2021 hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen die Sitzverteilung im Hessischen Landtag bestätigt. Wäre die unter anderem von der AFD-Fraktion erhobene Klage gegen die Berechnung der Sitze erfolgreich gewesen, hätte die Koalition aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen ihre Mehrheit von einem Mandat verloren. Was dem Landeswahlleiter nur zufällig gelungen war, hat das Gericht nun mit seinem Urteil klargestellt: Gesetzlich vorgegebenes Ziel beim Umgang mit Ausgleichsmandaten ist die geringste Abweichung von der idealen proportionalen Sitzverteilung.

## Das Wahlsystem zum Hessischen Landtag und die Wahl von 2018

Aus Perspektive der Wähler\*innen ähnelt das Wahlsystem zum Hessischen Landtag stark dem Wahlsystem zum Deutschen Bundestag: In beiden Fällen kommt ein personalisiertes Verhältniswahlsystem mit 2 Stimmen zur Anwendung, bei dem Überhangmandate – beziehungsweise „Quasi-Überhangmandate“ – entstehen können, die jeweils ausgeglichen werden – Quasi-Überhangmandate, weil durch den Ausgleich der entstandenen Überhangmandate im Endeffekt kein Überhang entsteht.

Wie genau dieser Ausgleich für Wahlen zum Hessischen Landtag vorzunehmen ist, war nun Gegenstand eines Verfahrens vor dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen ([P.St. 2733](#), [P.St. 2738](#)). Bei der Wahl von 2018 hatte die CDU durch die Zahl ihrer sogenannten „Wahlkreisstimmen“ (Erststimmen) 40 Direktmandate errungen. Nach dem Ergebnis ihres „Landesstimmen“-Anteils (Zweitstimmenanteils) standen ihr jedoch „nur“ 32 Mandate zu, sodass es zu einer Vergrößerung des Parlaments kommen musste.

## Die zugrundeliegenden Absätze

Grundlage des Streits waren die Absätze 3 und 5 des § 10 LWG. § 10 Abs. 3 LWG setzt die Umwandlung der Landesstimmen in Sitze fest. Dabei wird das Verfahren nach [Hare/Niemeyer](#) angewandt, eine mathematische Formel, mit deren Hilfe die Mandatszahlen der einzelnen Parteien in zwei Schritten bestimmt werden. § 10 Abs. 5 LWG regelt die Entstehung von Quasi-Überhangmandaten sowie Ausgleichsmandaten. Die zu beantwortende Gretchenfrage war, wie § 10 Abs. 5 S. 2 LWG genau zu verstehen ist. Dort heißt es, dass für den Fall, dass Quasi-Überhangmandate entstehen, sich „die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze so lange [erhöht], bis die nach Abs. 3 zu berechnende Proportion erreicht ist“.

Seit der Einführung des Ausgleichs im Jahr 1954 kam es außer 2018 nur 2009 zu Quasi-Überhangmandaten, die ausgeglichen werden mussten. Ebenso wie 2009 hat der Landeswahlleiter 2018 hierzu ein Verfahren angewendet, das den Hessischen Landtag so lange vergrößerte, bis erstmals bei der Verteilung nach dem Verfahren nach Hare/Niemeyer die für die Ausgleichsmandate verantwortliche Partei die ihr aufgrund der Direktmandate zustehenden Sitze erhalten hatte. Bei der Wahl von 2009 wurden daher 118 Mandate verteilt, 2018 waren es 137. Dieses Verfahren führt allerdings in vielen Fällen dazu, dass die für die Quasi-Überhangmandate verantwortliche Partei bevorzugt wird, da sie immer das letzte zu verteilende Mandat erhält.

## **Die verschiedenen Verständnisse des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG**

Die entscheidenden Fragen, die die Richter\*innen zu beantworten hatten, waren, was unter der nach Abs. 3 zu berechnenden ‚Proportion‘ im Sinne des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG zu verstehen ist und ob die Norm hinreichend bestimmt ist.

Zur Berechnung der Parlamentsgröße nutzte der Landeswahlleiter ein iteratives Verfahren: Er erhöhte die Größe des Parlaments so lange, bis die CDU bei einer Verteilung im Sinne des § 10 Abs. 3 LWG erstmals 40 Stimmen erhielt, was bei einer Parlamentsgröße von 137 Abgeordneten der Fall war. Die Anforderung der Proportionalität hatte daher bei ihm keinen Einfluss auf die Parlamentsgröße selbst, sondern wurde erst bei der Vergabe der Mandate berücksichtigt.

Die beiden Antragssteller\*innen nutzten zur Berechnung der Parlamentsgröße jeweils einen Dreisatz mit Standardrundung, der die ursprüngliche Parlamentsgröße von 110 und eine theoretisch darauf aufbauende Mandatsverteilung zur Grundlage nahm: Der Antragssteller zu 1 zog neben der ursprünglichen Parlamentsgröße und dem hierauf aufbauenden Sitzanspruch der CDU aus § 10 Abs. 3 LWG (32) den Sitzanspruch der CDU aufgrund ihres Wahlkreisstimmenergebnisses zur Berechnung heran:  $110 \times 40 / 32 = 137,5 = 138$ ; die AfD-Fraktion als Antragstellerin zu 2 zog neben der ursprünglichen Parlamentsgröße und dem hierauf aufbauenden idealen Sitzanspruch der CDU (31,72) letztgenannten Wert ergänzt um die 8 Quasi-Überhangmandate zur Berechnung heran:  $110 \times 39,72 / 31,72 = 137,74 = 138$ . Bei einer Parlamentsgröße von 138 Sitzen wäre das letzte Mandat an die AfD gegangen – die Koalition hätte ihre knappe Mehrheit verloren.

Die Landesanwältin hielt die Vorschrift des § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG für verfassungswidrig, da sie nicht ausreichend bestimmt sei.

Die Hessische Landesregierung schließlich sah durch die Vergrößerung des Parlaments auf 137 Abgeordnete die Proportionsanforderung des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG für den Fall, dass die CDU 40 Mandate erhalte, am besten gewährleistet. Bei einer entsprechenden Vergrößerung stimme der prozentuale Sitzanteil der einzelnen Parteien mit dem prozentualen Anteil der einzelnen Parteien an den Landesstimmen, bezogen auf alle Parteien, am stärksten überein.

Der Staatsgerichtshof schloss sich der Hessischen Landesregierung an. Die vom Landeswahlleiter für die Verteilung angewendete Berechnungsmethode sah das Gericht in der Konsequenz als fehlerhaft an. Da dieser Fehler jedoch keine Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate hatte – nach beiden Berechnungsmethoden waren 137 Mandate zu vergeben – fehlte es an einer Mandatsrelevanz im Sinne des Art. 78 Abs. 2 der Hessischen Verfassung. Der Staatsgerichtshof wies die Wahlprüfungsbeschwerde deshalb zurück und erklärte die Wahl zum Hessischen Landtag vom 28. Oktober 2018 für gültig.

## **Die Proportionalität des § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG**

Zwischen zwei veränderlichen Größen besteht dann Proportionalität, wenn sie immer in demselben mathematischen Verhältnis zueinander stehen. Bezogen auf die Verrechnungsmethode sind die abgegebenen Stimmen und die daraus resultierenden Mandate als Größen heranzuziehen, um bei einem personalisierten Verhältniswahlsystem die Proportionalität zu berechnen. Bei Wahlen und ab einer gewissen Anzahl von Stimmen und Mandaten wird ein Verfahren dem Kriterium der Proportionalität nie ganz entsprechen. Die Abweichungen können aber unterschiedlich stark ausfallen. Zur Berechnung der Abweichungen von einer optimalen Proportionalität gibt es verschiedene Methoden: In Frage kommen etwa der Vergleich der einer Partei (prozentual) zugeteilten Sitze mit dem (prozentual) idealen Sitzanspruch der Partei oder der Vergleich der Erfolgswerte der Wählerstimmen beziehungsweise der Vertretungsgewichte der Mandate verschiedener Parteien untereinander.

Der Staatsgerichtshof hat sich hier, in Anlehnung an die Hessische Landesregierung, für die erste der genannten Varianten entschieden. Das Gericht verglich daher alle möglichen Wahlergebnisse, bei denen die CDU im Zuge der Verteilung der Mandate nach Hare/Niemeyer 40 Mandate erhalten würde, dahingehend, wie groß der Unterschied zwischen dem jeweiligen realen Anteil der Mandate aller Parteien und dem jeweiligen idealen Anteil der Mandate aller Parteien wäre, wobei letzteres dem prozentualen Anteil der zu beachtenden Landesstimmen entspricht. Da bei einer Parlamentsgröße von 136 Abgeordneten die CDU nur 39 Mandate erhalten hätte und bei einer Parlamentsgröße von 141 Abgeordneten derer 41, musste das Parlament auf 137, 138, 139 oder 140 Abgeordnete vergrößert werden. Ohne auf die korrekten Berechnungen der Hessischen Landesregierung im Detail einzugehen, kann vorliegend bestätigt werden, dass eine Parlamentsgröße von 137 Abgeordneten zur geringsten Abweichung von einer idealen Proportionalität führt. Im Sinne des gewählten mathematischen Vorgehens liegt sie bei 0,7395, bei einer Vergrößerung des Parlaments auf 138 Abgeordnete hätte sie hingegen bei 1,1607 gelegen. Das Ziel der Proportionalität, und damit eines der zentralen Ziele der Antragssteller\*innen, wäre dann gerade nicht erfüllt gewesen. Bei 139 oder 140 Sitzen wäre die Abweichung knapp doppelt so groß wie bei 137 Sitzen gewesen.

## Die Argumente für das „Optimierungsgebot“

Für eine entsprechende Auslegung des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG, und einem damit einhergehenden „Optimierungsgebot“, sprechen verschiedene Argumente, die vor allem mit der Einführung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer um 1980 in Verbindung stehen. Neben dem Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens vom [D'Hondtschen Höchstzahlverfahren](#) zum Verfahren nach Hare/Niemeyer änderte sich auch der Wortlaut der Regelung zum Ausgleich der Quasi-Überhangmandate. § 36 Abs. 3 LWG a.F. besagte, dass sich im Falle von Quasi-Überhangmandaten die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze so lange erhöhe, „bis bei Fortrechnung gemäß Abs. 1 Satz 3 und 4 auf den letzten übersteigenden Sitz (Satz 1) die letzte Höchstzahl entfällt“. § 36 Abs. 3 LWG a.F. sah damit explizit ein iteratives Verfahren vor und ließ im Vergleich zu heute den Zusatz „so lange, bis die nach Abs. 3 zu berechnende Proportion erreicht ist“, oder ein entsprechendes Pendant, vermissen.

Zudem hat das Verfahren nach Hare/Niemeyer seinen Ausgangspunkt in dem Verhältnis der für die einzelnen an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien abgegebenen Stimmen zur Gesamtzahl der zu berücksichtigenden Stimmen und überträgt diese Proportion auf die Sitzverteilung im Parlament. Dadurch liefert es im Vergleich zum D'Hondtschen Höchstzahlverfahren eine mathematisch exaktere Übertragung des Stimmenverhältnisses auf das Sitzverhältnis. Zwar fehlt es dem Gesetzesentwurf von 1980 vollständig an einer Begründung, die etwa Aufschluss über Motive und Absichten des Gesetzgebers geben könnte, dennoch ist aufgrund der Debatten im Parlament anzunehmen, dass die mathematisch exaktere Übertragung Ziel der Umstellung war. Nicht ersichtlich ist hingegen, warum dieser Gesichtspunkt gerade nicht auch für den Ausgleich gelten soll, wie etwa vom Landeswahlleiter angenommen.

Schließlich, so das Gericht, hätte es der Gesetzgeber aufgrund der hohen Bedeutung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl klar zu erkennen geben müssen, wenn er bei der Berechnungsweise der Ausgleichsmandate nicht dasjenige Verfahren gewollt hätte, das die Erfolgswertgleichheit am besten gewährleistet.

## Den Willen der Wähler\*innen konsequent abbilden

Der Gesetzestext ist so auszulegen, dass sich aus ihm das Gebot der bestmöglichen Annäherung an die Landesstimmenproportionen ergibt. Dem werden weder die Vorgehensweise des Landeswahlleiters, noch die Berechnungen der Antragssteller\*innen gerecht. Für die Wahl von 2018 ist das Ergebnis des Landeswahlleiters nur zufällig dasjenige, das die Erfolgswertgleichheit am besten gewährleistet. Anders hatte es jedoch bei der Wahl von 2009 ausgesehen, bei der der Partei DIE LINKE ein Mandat mehr zugestanden hätte – ein Umstand, den das Gericht freilich nicht zu untersuchen hatte. Zwar kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass der hessische Gesetzgeber eine Regelung schaffen könnte, die dem Vorgehen des Landeswahlleiters entspricht, etwa indem er eine dem [Art. 44 Abs. 2 Satz 2 des bayerischen Landeswahlgesetzes](#) entsprechende Regelung erlässt, es bleibt jedoch zu hoffen, dass er dies unterlässt: Wer mit dem personalisierten

Verhältniswahlsystem anstrebt, Stimmen möglichst getreu dem Wähler\*innenwillen in Mandate umzuwandeln, sollte damit nicht bei den Ausgleichsmandaten aufhören, um die „großen“ Parteien zu bevorzugen.

---

